

Dimensi Hukum PP 20 Tahun 1994

Oleh : Moh. Mahfud MD *)

I. Pokok Masalah

Salah satu hal yang menonjol dari polemik dan kontroversi tentang PP No. 20 Tahun 1994 adalah persoalan keabsahan yuridisnya. Tidak lama setelah pulang Dari Mekkah Menpen Harmoko mengatakan bahwa PP No. 20 Tahun 1994 bertentangan dengan UU Pokok Pers (UU No. 21 Tahun 1982). Sebab, menurut Menpen, UU Pokok Pers jelas tidak membolehkan masuknya modal asing ke dalam institusi pers, sedangkan PP No. 20 menyebutkan secara eksplisit bahwa bidang media massa dapat dimasuki sampai sebanyak-banyaknya 95% modal asing. Dari sudut prinsip hierarki tentang peraturan perundang-undangan maka sebuah PP tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi seperti UU. Dan jika itu terjadi maka peraturan yang lebih rendah itu harus dinyatakan batal demi hukum (neitig). Apalagi ada yang mengatakan bahwa PP No. 20/1994 itu bertentangan pula dengan pasal 33 ayat (2) UUD 1945, suatu bentuk tertinggi dalam hierarki hukum kita. Tetapi Mensesneg Moerdiono dan Ketua BKPM Sanyoto sastrowardjo mengatakan bahwa PP tersebut merupakan peraturan lebih lanjut dari UU No. 1 Tahun 1967 (tentang Penanaman Modal Asing) yang memang memungkinkan penyertaan modal asing di

dalam kegiatan bisnis dalam negeri. Oleh sebab itu lahirnya PP No. 20 tersebut telah mempunyai landasan yuridis yang kuat. Dipandang dari sudut peraturan perundang-undangan sebuah PP memang hanya dapat dilahirkan untuk melaksanakan ketentuan UU; dan PP No. 20 Tahun 1994 dilahirkan untuk melaksanakan UU No. 1 Tahun 1967. Dengan demikian, kata Moerdiono dan Sanyoto, tidak ada yang salah dengan lahirnya UU No. 20 Tahun 1994.

Dan dengan demikian maka masalah yang timbul dari sudut hukum adalah hubungan segitiga hierarki antara UU No. 1 Tahun 1967, UU No. 21 Tahun 1982, dan PP No. 20 Tahun 1994.

II. Prinsip hubungan antar peraturan perundang-undangan

Untuk menempatkan posisi yang proporsional atas PP No. 20 Tahun 1994 perlu dilakukan analisis tentang hubungan segitiga antara ketiga peraturan perundang-undangan tersebut. Kita dapat mencatat bahwa :

1. PP 20/1994 bertentangan dengan UU No. 21 Tahun 1982 tetapi ia bersesuaian dengan UU No. 1 Tahun 1961.
2. Ada perbedaan pengaturan tentang " media massa" antara yang dimuat dalam UU No. 1 Tahun 1967 dan yang dimuat

*) Dr. Moh. Mahfud M.D., S.H., S.U., adalah staf pengajar Fakultas Hukum UII. Saat ini menjabat Pembantu Rektor I UII

di dalam UU No. 21 Tahun 1982. Yang pertama membolehkan masuknya modal asing; yang kedua tidak membolehkan.

Kita perlu memberi *tanda* petik atas catatan yang kedua bahwa ternyata aspek bisnis dunia media mass diatur secara berbeda di dalam dua UU sehingga lahirnya PP No. 20 Tahun 1994 menimbulkan polemik yang cukup tajam. Catatan lanjutan atas fenomena ini adalah bahwa administrasi hukum kita di Indonesia masih *centang perenang*. Seharusnya para perancang hukum kita berhati-hati dalam meramu materi peraturan perundangan, tetapi kehati-hatian itu tidak terlihat. Ini terbukti dari :

1. Seharusnya ketika UU No. 21 Tahun 1982 dibuat ditetapkan pula nasib materi UU No. 1 Tahun 1967 yang menyangkut media massa yakni bahwa ketentuan tentang materi tersebut dicabut. Jika tidak ada penetapan eksplisit yang seperti itu (dan itu yang terlanjur terjadi) maka berlakulah prinsip tentang hubungan antar peraturan perundangan.

a. Jika ada peraturan baru maka peraturan lama menjadi tidak berlaku untuk hal yang sama.

b. Jika ada peraturan khusus maka peraturan khusus itu berlaku untuk materi yang diatur secara khusus sedangkan peraturan umumnya tetap berlaku untuk hal-hal lain.

Berdasarkan prinsip hubungan ini maka seharusnya sudah jelas bahwa modal asing tidak dapat masuk di dalam industri pers karena ada UU baru (UU No. 21 tahun 1982) yang mengatur secara lain dari UU yang lama (UU No. 1 Tahun 1967) atau karena ketentuan umum

tentang modal asing (UU No. 1 Tahun 1967) sejauh menyangkut industri pers telah diatur secara khusus di dalam UU No. 21 Tahun 1982.

2. Seharusnya PP No. 20 Tahun 1994 tidak lagi memuat atau mengatur pemilikan modal asing di dalam industri pers atau media massa karena di dalam peraturan perundangan yang lebih tinggi telah ada larangan pengaturan yang seperti itu. Ketidakbolehan ini menjadi niscaya karena di dalam hukum ada prinsip hierarkis pula bahwa peraturan yang lebih rendah (seperti PP No. 20 Tahun 1994) tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (seperti UU No. 21 Tahun 1982). Jika pertentangan semacam itu terjadi maka materi peraturan yang hierarkinya lebih rendah harus dikalahkan dan dinyatakan tidak berlaku (neigit)

Dengan demikian dipandang dari sudut hubungan antar peraturan perundangan materi PP No. 20 Tahun 1994 sejauh menyangkut media massa atau industri pers tidak dapat dibenarkan karena tiga alasan :

1. Dengan adanya peraturan baru (UU No. 21 Tahun 1982) maka peraturan lama (UU No. 1 Tahun 1967), untuk materi industri pers dan media massa menjadi tidak berlaku lagi. Ini sesuai dengan prinsip bahwa "peraturan baru tentang hal yang sama menghapus berlakunya peraturan lama"
2. Dengan adanya *peraturan khusus* tentang permodalan industri pers (UU No. 21 Tahun 1982) maka *peraturan umum* tentang Penanaman Modal Asing (UU No. 1 Tahun 1967) yang menyangkut industri pers menjadi tidak

berlaku. Ini sesuai dengan prinsip bahwa peraturan umum tidak berlaku untuk hal-hal yang diatur secara khusus.

3. Dengan adanya ketentuan di dalam peraturan baru yang lebih tinggi yang secara khusus melarang pemilikan modal asing di dalam industri pers (UU No. 21 Tahun 1982) maka materi peraturan yang lebih rendah tentang itu (PP No. 20 Tahun 1994) menjadi tidak berlaku. Ini sesuai dengan prinsip bahwa "peraturan yang lebih rendah derajatnya tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi"

Dari sudut hubungan antar peraturan perundang-undangan sebenarnya sudah jelas bahwa secara yuridis materi PP No. 20 Tahun 1994 sejauh menyangkut industri pers dan media massa tidak dapat diberlakukan dan merupakan produk peraturan yang tidak benar. Oleh sebab itu sikap Harmoko ketika menolak materi PP tersebut adalah benar. Tetapi anehnya, setelah bertemu dengan Presiden Soeharto, Menpen itu mengatakan bahwa sudah tidak ada masalah dengan PP tersebut, dan PP tersebut dapat terus berjalan. Alasan Harmoko adalah bahwa setiap pemyertaan modal asing harus minta izin dulu kepada Presiden; dan jika permintaan itu menyangkut industri pers tentu Presiden dapat menolak permintaan itu. Jawaban ini tidak menyentuh masalah yang prinsip, melainkan sangat teknis dan politis.

Dari sudut hukum sosal-soal teknis seperti itu belumlah memuaskan. Seharusnya ditegaskan saja bahwa materi PP No. 20 Tahun 1994 sejauh menyangkut industri pers dinyatakan batal demi hukum.

III. Mengapa bisa terjadi ?

Menurut catatan lahirnya produk hukum yang bertabrakan materinya dengan produk hukum lainnya seperti PP No. 20 Tahun 1994 bukanlah yang pertama terjadi di Indonesia. Sepanjang sejarah Orde Baru sering terjadi gegap gempita atau kontroversi mengenai masalah-masalah seperti itu. Tidak jarang muncul polemik karena lahirnya sebuah produk hukum yang dinilai tidak sinkron dengan produk hukum lain yang secara hierarki sejajar atau dinilai bertentangan dengan peraturan perundangan lain yang secara hierarkis lebih tinggi.

Menurut saya, minimal ada dua hal yang menyebabkan hal itu terjadi :

Pertama, Politik pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi yang kemudian sering menuntut pengadaan regulasi secara cepat.

Kedua, Belum adanya satu dapur penggodok peraturan perundang-undangan yang khusus berkonsentrasi untuk itu.

1. Orientasi pembangunan

Pembangunan di Indonesia yang berorientasi pada paradigma pertumbuhan ekonomi secara akseleratif seringkali menuntut dibuatnya berbagai regulasi yang dapat memfasilitasi orientasi tersebut. Oleh sebab itu munculnya fenomena deregulasi yang pada hakekatnya merupakan perubahan atas peraturan-peraturan yang mungkin menghambat laju pembangunan menjadi sesuatu yang wajar.

Masalah debirokratisasi yang dapat dilihat sebagai upaya melonggarkan peran negara dalam proses pembangunan dapat dilihat juga dari kerangka ini. Ini berarti bahwa orientasi pembangunan kita menuntut adanya pembenaran prosedural

dan yuridis dalam banyak hal. Oleh sebab itu jalan pintas dengan membuat peraturan-peraturan yang mungkin bertabrakan dengan peraturan-peraturan lain (minimal dapat dipandang demikian) ini sering terjadi. Selain PP No. 20 Tahun 1994 kita bisa menunjuk contoh lain seperti adanya PMDN No. 15 Tahun 1975 (tentang Pembebasan Tanah) yang kemudian diganti dengan Kepres No. 55 Tahun 1993 (tentang Pengadaan Tanah). Untuk menyediakan tanah bagi keperluan pembangunan sebenarnya kita sudah memiliki UU No. 20 Tahun 1961 tentang Onteigening (Pencabutan Hak Atas Tanah). Tetapi karena prosedur dengan UU ini dirasa akan terlalu lambat maka Mendagri, ketika itu, mengeluarkan PMDN No. 15 Tahun 1975 yang berisi prosedur lain bagi upaya penyediaan tanah yaitu pembebasan. Karena secara substansial materi PMDN itu seharusnya menjadi materi UU (yang dalam hal ini diatur dalam UU No. 20 Tahun 1961) maka UU tersebut dinilai oleh kalangan ahli hukum sebagai produk peraturan perundang-undangan yang inkonstitusional yang dalam bahasa populer waktu itu dianggap sebagai *anak haram*. Mengapa ? Karena tidak ada UU yang menjadi induknya, minimal lahir secara lepas dari UU yang resmi ada. Banyaknya kemelut dalam bidang pertanahan selama ini sedikit banyak berkaitan dengan mekanisme pengadaan tanah yang diatur oleh PMDN itu. Ada pandangan yang menghendaki agar sebaiknya PMDN tersebut diintegrasikan dengan UU No. 20 Tahun 1961 dan dijadikan satu paket UU. Ketika Kepres No. 55 Tahun 1993 (tentang Pengadaan Tanah) dikeluarkan sebagai pengganti PMDN No. 15 tahun 1975 itu

maka persoalannya secara substansial tetap saja; bahwa Kepres itu yang secara hierarkis berada, minimal dua tingkat, dibawah UU telah memuat pengaturan secara lain tentang hal yang sama yang telah diatur di dalam UU. Oleh sebab itu tuntutan untuk mengintergrasikan kedua peraturan perundang-undangan itu tetap menjadi penting. Maksudnya agar pihak eksekutif tidak terlalu intervensif membuat peraturan-peraturan yang sebenarnya menjadi domain lembaga legislatif. Contoh lain yang bisa dicatat adalah perubahan jangka waktu penggunaan *hak* atas tanah bagi perusahaan-perusahaan asing sehingga menjadi jauh lebih lama. Hal ini dilakukan untuk menopang program pembangunan ekonomi yang berorientasi pada pertumbuhan itu

2. Dapur penggodok peraturan perundang-undangan

Di samping karena orientasi pembangunan ekonomi, saling bertabrakannya berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia (seperti PP No. 20 dapat menabrak UU No. 21 Tahun 1982 atau PMDN No. 15 Tahun 1975 dapat menabrak UU No. 20 Tahun 1961) disebabkan juga belum adanya dapur yang secara khusus dan konsentratif menggodok setiap peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan. Dapur semacam ini diperlukan agar ada satu badan yang meneliti setiap peraturan perundang-undangan yang akan dikeluarkan : apakah sudah diatur oleh peraturan lain yang sederajat ataukah ada atau tidaknya peraturan perundangan yang lebih tinggi yang dapat menjadikannya cantolannya. Peranan Sekretariat Negara yang selama ini menjadi pintu terakhir dari keluarnya UU dan PP di

tingkat eksekutif ternyata kurang efektif, terbukti dari munculnya kasus-kasus seperti PP No. 20 Tahun 1994. Hal ini terjadi karena lembaga tersebut bukanlah dapur khusus yang memang didisain agar konsentrasi untuk itu. Bahkan secara keseluruhan mekanisme sebagaimana diatur di dalam Inpres No. 15 Tahun 1970 tidak efektif sehingga perlu regulasi baru.

Pernah ada gagasan bahwa sebaiknya pemerintah memiliki Departemen Perundang-undangan yang nantinya menjadi dapur utama penggodokan peraturan perundang-undangan dengan tugas menjamin konsistensi hubungan antara berbagai produk peraturan perundang-undangan. Ide ini menyertai gagasan agar Departemen Kehakiman ditiadakan dan dijadikan semacam Departemen Perundang-undangan dengan konsekuensi para hakim tidak lagi menjadi Pegawai Negeri yang terikat pada eksekutif. Terlepas dari soal politik kiranya gagasan ini patut dipertimbangkan demi tertib tata hukum di Indonesia.

IV. Kemungkinan Judicial Review

Menyertai pro kontra PP No. 20 Tahun 1994 dari gedung DPR muncul suara agar Mahkamah Agung melakukan *judicial review* (yakni penilaian apakah PP tersebut materinya tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dengan konsekuensi bahwa jika ternyata bertentangan harus dicabut). Jawa Pos (edisi 10 Juni 1994) dan Riau Pos (edisi 14 Juni 1994) menjadikan "*Judicial Review atas PP No. 20 tahun 1994*" sebagai tajuk rencananya. Sementara Ketua MA Purwoto Gandasubrata menilai agar dilakukan *leg-*

islative review saja terhadap PP tersebut.

Menurut saya mekanisme *judicial review* belum bisa dilakukan untuk menyelesaikan fenomena semacam PP No. 20 Tahun 1994, sebab belum ada perangkat aturan yang dapat dioperasionalkan untuk itu. Oleh sebab itu saya mengerti jika Ketua MA mengarahkan pada *legislative review* saja sebab kalau itu terjadi maka MA akan mengalami kesulitan. Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) No. 1 Tahun 1993 yang dikeluarkan untuk membuka jalan bagi adanya *judicial review* menurut saya masih mengandung kekacauan teoretis sehingga tidak dapat diopersikan. Saya mencatat persoalan-persoalan yang menghalangi dapat dilaksanakannya *judicial review* itu sebagai berikut :

1. Menurut Perma No. 1 Tahun 1993 *judicial review* dapat dilakukan melalui gugatan (berpekara melalui Pengadilan di tingkat bawah) atau melalui permohonan (meminta MA melakukan penilaian)
2. Persoalannya : siapakah yang dapat mengajukan gugatan/permohonan itu ? Perseorangan/badan hukum privat atukah badan hukum publik ?
3. Jika jawabnya *perseorangan/badan hukum privat* maka apakah legalitasnya sehingga seseorang/badan hukum privat menggugat peraturan yang berlaku untuk umum ? Siapa yang memberi mandat sehingga dia bertindak atas nama kepentingan umum ? Bagaimana jika ada perseorangan/badan hukum privat lain yang justru minta agar peraturan yang dipersoalkan itu tidak dijadikan obyek *judicial review* ? Yang manakah yang oleh MA dapat dianggap mewakili kepentingan umum yang terkena

peraturan yang dipersoalkan itu?

4. Untuk regeling (peraturan yang berlaku umum) yang dapat minta judicial review seharusnya hanya badan hukum publik. Tetapi Perma No. 1 Tahun 1993 tidak memberi penegasan tentang ini sehingga menimbulkan pertanyaan tentang lembaga hukum publik yang mana yang dapat melakukan itu. Jika lembaga hukum publik itu dari eksekutif (seperti Kejaksaan atau yang lain) maka akan menjadi janggal; sebab akan terjadi bahwa lembaga eksekutif minta judicial review atas peraturan yang dibuatnya sendiri. Tetapi jika lembaga hukum publik yang berhak minta judicial review ada di luar eksekutif pertanyaannya adalah lembaga hukum publik yang mana. Dari catatan persoalan itu maka sebenarnya kita belum dapat melakukan judicial review di Indonesia ini, termasuk terhadap PP No. 20 Tahun 1994. Perangkat aturan yang ada untuk ini hanyalah formalitas yang memuat kekacauan teoretis. Oleh sebab itu peraturan-peraturan tentang judicial review handaknya

segera dirombak agar bisa dioperasionalkan. Perombakan itu hendaknya diarahkan pada salah satu pembuka kemungkinan sebagai berikut:

- 1) Supaya Mahkamah Agung dapat melakukan *judicial review* secara langsung tanpa menunggu ada gugatan/permohonan sebab jika harus menunggu ada gugatan/permohonan maka akan sulit menemukan subyek yang dapat mewakili kepentingan umum.
- 2) Jika akan dipertahankan bahwa *judicial review* dapat dilakukan melalui gugatan/permohonan maka perlu ditentukan satu lembaga hukum publik di luar eksekutif yang dapat bertindak, atas nama umum, untuk melakukan gugatan/permohonan itu. Sebab jika yang mengajukan permohonan/gugatan itu perseorangan/badan hukum privat maka yang dapat dimohon atau digugat seharusnya terbatas pada *beschikking* (keputusan konkret dan individual) dan bukan pada regeling (peraturan umum)